

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920110153541

UDC _____

厦门大学

博士学位论文

政府食品安全监管能力研究

On Government Food Safety Regulatory Capacity

吴佳惠

指导教师姓名: 黄新华教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2014年5月

论文答辩日期: 2014年 月

学位授予日期: 2014年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2014年5月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

由于食品具有信任品的特性,食品安全供给上存在着外部性和信息不对称问题,食品市场失灵成为一种常态。近年来,国内外频发的食品安全事件,引发社会公众对于食品安全的广泛关注,食品安全监管在受到各国政府高度重视的同时也成为学术界研究热点。解决食品安全市场失灵的办法是用政府监管这只“有形之手”去弥补市场机制“无形之手”的缺陷。然而监管实践证明,政府监管食品安全效果并不令人满意,“政府失灵”问题困扰着社会各界。导致食品市场政府监管失灵的影响因素是多种多样的,但是核心是政府食品安全监管能力不足。政府如何确立食品安全的监管目标和选择适当的监管模式,从而提高政府监管能力,是我国当前需要解决的迫切问题。

通过对已有的相关文献成果进行梳理和研究表明,当前理论研究对食品安全问题本质与规律的认识仍然有待深入,对食品安全监管机理还缺乏深刻认识,对政府监管能力概念的内涵和外延并未形成统一认识,诸多问题仍然悬而未决。本文遵循“提出问题—分析问题—解决问题”的思路,沿着政府食品安全监管能力的“构成要素—外显形式—影响因素—评价指标—缺失分析—提升路径”的逻辑主线,通过文献研究、系统研究、规范分析与比较分析等方法,对“政府食品安全监管能力”这一命题展开研究,主要研究内容包括以下几个方面:

首先,介绍本文的选题背景和研究意义,依据研究问题进行文献回顾与述评,并界定核心概念。在此基础上,从政府食品安全监管决策能力、执行能力、协调能力和监督能力等四个方面,厘清政府食品安全监管能力的构成要素,这构成要素是政府监管能力的核心,对政府监管效果和目标的实现具有内在决定作用。依据对政府食品安全监管能力的构成要素,进一步探讨政府食品监管能力的外显形式,主要包括政府食品安全经济性监管能力、社会性监管能力和行政法律性监管能力,这是政府食品安全监管能力的构成要素在不同领域和环境围绕着特定的监管目标进行整合、配置与运用的外部监管形式。

其次,探讨政府食品安全监管能力的影响因素,并将影响食品安全监管能力的因素划分为核心因素、硬因素和软因素三种类型。其中,制度是影响政府食品安全监管能力的核心因素,支撑食品安全监管的制度可分为内在制度与外在制度两种制度体系,功能完善、激励—约束有效的制度是确保政府食品安全监管能力

发挥的核心。硬因素是影响政府食品安全监管能力的实体化和物质性因素，主要包括权力因素、财力因素和工具因素。软因素是影响政府食品安全监管能力的非实体化和非物质性因素，具体包括文化因素、信息因素和权威因素。影响政府食品安全监管能力的诸因素均存在着正反两方面作用，并最终影响政府食品安全监管的有效性。

接着，构建政府食品安全监管能力评价指标，在政府食品安全监管能力构成要素、外显形式和影响因素的理论分析基础之上，通过问卷调查的方式，构建了政府食品安全监管能力评价指标体系，并且通过统计学的科学技术方法对指标体系进行信度与效度检验，同时采取专家估测法作为指标赋权的主要方法，分别对政府食品安全监管能力指标分层设计权重，从而实现对政府食品安全监管能力评价指标体系的建构。

再次，分析当前我国政府食品安全监管能力缺失的具体表现和成因。具体而言，从监管体制、监管政策和监管权力方面分析了政府食品安全监管行为失范；从法律制度、溯源召回制度、预警应急体系、检验检测标准和监管绩效评估方面指出了食品安全监管制度的缺陷；从信息传递、风险监测、市场准入、信用机制和社会参与等角度探讨了食品安全监管机制存在的弊端。

最后，提出完善我国政府食品安全监管能力的政策建议和路径选择。提升政府食品安全监管能力，需要转变监管理念，实现监管方式和效果的有机统一、监管权力和目标的最优匹配、内部监管与外部监督均衡发展；需要规范政府食品安全监管行为，提高监管人员素养、重构监管职能部门、理顺监管权责关系、完善政绩考核；需要创新食品安全监管制度，健全食品安全法律法规、溯源召回制度、预警应急体系、监管标准体系和监管绩效评估制度等；同时需要改善政府食品安全监管机制，实现信息传递、评估监测、市场准入和社会参与各项机制的完善。

由于食品安全问题的复杂性，进行政府食品安全监管能力的理论研究，需要多学科相互渗透与交叉，同时，政府监管能力问题是一个较为新颖的研究领域，如何科学地检验和评判政府监管能力的高低，从而真正意义上提高监管能力和实现有效性监管，仍然有待进一步研究。

关键词：食品安全；政府监管；监管能力

Abstract

There exist problems of Externalities, asymmetric information and public products in food safety supply, as food has the characteristics of trust products. Thus, food market failures become the norm. In recent years, frequent food safety incidents at home and abroad arouse a wide range of social concerns, and food safety regulation which governments attach great importance to becomes academic research focus. Solution to “market failure” of food safety is “visible hand” of government regulation compensates for the defect of “invisible hand” of market mechanism. However, regulatory practice for several years has proved that there is not satisfactory effect on government regulation of food safety as “government failure” has troubled all walk of life. A variety of influencing factors lead to the failure of government regulation of food safety, and the core is the lack of government regulatory capacity of food safety. How government to establish the regulatory goal of food safety, select the regulatory mode and enhance regulatory capacity is an urgent problem to solve in China.

By the existing literature review, the nature and law of food safety problems still needs further understanding, and the mechanism of food safety regulation is still lack of deep understanding, and the connotation and extension of the concept about government regulatory capacity does not form unified understanding, so many problems remain unanswered.

This article follows “raise question- analyze problem-solve problem”, goes along the logical clue “component of government food safety regulatory capacity - explicit form of government food safety regulatory capacity - component of government food safety regulatory capacity - factors influencing government food safety regulatory capacity – assessment index of government food safety regulatory capacity - deletion analysis of government food safety regulatory capacity - path improvement of government food safety regulatory capacity”, and adopts scientific methods including literature analysis, system analysis, normative analysis and comparative analysis to study the thesis “government food safety regulatory capacity”. The main contents are as follows:

First of all, introduce the study background and study significance, review the literature according to study question, and define the core concept. Based on this, Clarify components of government food safety regulatory capacity, including government food safety regulatory decision-making capacity, executive capacity, coordinate capacity and government supervision capacity, which constitute the core of government regulatory capacity, and play a decisive role in the effects and goals of government regulation. Discuss the explicit forms of government food safety regulatory capacity, including government food safety economic regulatory capacity, social regulatory capacity and administrative and law regulatory, which is external regulatory form that the components of government food safety regulatory capacity centers on specific regulatory goal for integration, allocation and application in different areas and surroundings.

Secondly, explore the factors influencing government food safety regulatory capacity, which are divided into three types: core factor, hard factors and soft factors. Institution is the core factor influencing government food safety regulatory capacity. Institution supporting food safety regulation includes internal institution and external institution, and perfect function and effective motivation and constraint can ensure government food safety regulatory capacity to play a core role. Hard factors influencing government food safety regulatory capacity is materialized, which includes power, finance and tools. Soft factors influencing government food safety regulatory capacity is non- materialized, including culture, information and authority. These factors have both positive and negative effects, and influence the validity of government food safety regulation.

Then, construct index of government food safety regulatory capacity, based on the theoretical analysis of components, explicit forms and influencing factors of government food safety regulatory capacity, construct assessment index system of government food safety regulatory capacity by the way of questionnaire survey. And carry on reliability and validity test about index system by statistical method. Take experts estimate method for weights of the index layer, and realize the assessment index system construction of government food safety regulatory capacity finally.

Thirdly, analyze the deletion manifestation and cause of government food safety regulatory capacity. Specifically, analyze irregularity of government food safety regulatory behavior from the aspects of regulatory regime, regulatory policy and regulatory power. Point out the defects of government food safety regulatory institution from the aspects of legal institution, traceability and recall institution, emergency warning system, test standard and regulation performance evaluation. Discuss the existing drawbacks of food safety regulatory mechanism from the perspectives of information transmission, risk monitoring, market access, credit mechanism and social participation.

Finally, put forward to policy suggestions and path selection to improve government food safety regulatory capacity. Change regulatory idea including achieving organic unity of regulation mode and effects, optimal matching of power constraint and service goal, and balanced development of internal integration and external coordination, regulate government food safety regulatory behavior including improvement of regulators' accomplishment, reconstruction of regulatory department, rationalization of regulatory rights and responsibility, and perfection of government performance assessment, and also innovate government food safety regulatory institution including improvement of laws and rules, traceability and recall institution, emergency warning system, regulatory standards system and Regulatory Performance Evaluation institution, meanwhile, improve government food safety regulatory mechanism including smoothing information transmission, constructing assessment monitoring, strict food safety market access, and strengthening social participation, which can enhance government food safety regulatory capacity.

Because of the complexity of food safety issues, need mutual integration and crossover of various disciplines in order to carry out theory research on government food safety. At the same time, government regulatory capacity is a relatively new research field. Therefore, how to verify and judge the level of government regulatory capacity scientifically, and really enhancing the regulatory capacity and achieve effective regulation, which still need further research.

Key Words: Food Safety; Government Regulation; Regulatory Capacity

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题提出	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	3
第二节 研究述评	4
一、政府能力研究进展.....	4
二、政府监管研究进展.....	10
三、食品安全监管研究进展.....	16
四、进一步研究的必要性.....	24
第三节 概念界定	26
一、食品安全监管.....	26
二、政府监管能力.....	27
第四节 研究设计	27
一、研究方法.....	27
二、技术路线.....	29
三、框架结构.....	30
第二章 政府食品安全监管能力的构成要素	33
第一节 政府食品安全监管决策能力	33
一、政府食品安全监管决策能力的内在特征.....	33
二、政府食品安全监管决策能力的具体内容.....	34
三、政府食品安全监管决策能力的运行机制.....	36
第二节 政府食品安全监管执行能力	40
一、政府食品安全监管执行能力的内在含义.....	40
二、政府食品安全监管执行能力的生成机理.....	41
三、政府食品安全监管执行能力的功能作用.....	43
第三节 政府食品安全监管协调能力	45
一、政府食品安全监管协调能力的概念厘定.....	45

二、政府食品安全监管协调能力的主要内容.....	46
三、政府食品安全监管协调能力的层次类型.....	48
四、政府食品安全监管协调能力的作用机制.....	49
第四节 政府食品安全监管监督能力	50
一、政府食品安全监管监督能力的理论内涵.....	51
二、政府食品安全监管监督能力的目标宗旨.....	52
三、政府食品安全监管监督能力的主要职能.....	52
四、政府食品安全监管监督能力的运行体系.....	53
第三章 政府食品安全监管能力的外显形式	56
第一节 政府食品安全经济性监管能力	56
一、政府食品安全经济性监管能力的内涵解读.....	56
二、政府食品安全经济性监管能力的特点分析.....	56
三、政府食品安全经济性监管能力的作用机制.....	58
第二节 政府食品安全社会性监管能力	60
一、政府食品安全社会性监管能力的定义阐释.....	60
二、政府食品安全社会性监管能力的建构途径.....	61
三、政府食品安全社会性监管能力的实践机制.....	65
第三节 政府食品安全行政法律性监管能力	68
一、政府食品安全行政法律性监管能力的概念解析.....	68
二、政府食品安全行政法律性监管能力的功能考量.....	68
三、政府食品安全行政法律性监管能力的机制体系.....	70
第四章 政府食品安全监管能力的影响因素	74
第一节 影响政府食品安全监管能力的核心因素	74
一、制度构成.....	74
二、制度约束.....	76
第二节 影响政府食品安全监管能力的硬因素	77
一、权力因素.....	77
二、财力因素.....	79
三、工具因素.....	82

第三节 影响政府食品安全监管能力的软因素	84
一、文化因素.....	84
二、信息因素.....	87
三、权威因素.....	89
第五章 政府食品安全监管能力的评价指标.....	92
第一节 政府食品安全监管能力评价的必要性与原则	92
一、政府食品安全监管能力评价的必要性.....	92
二、政府食品安全监管能力评价的基本原则.....	93
第二节 政府食品安全监管能力评价的指标体系	95
一、指标数据获取与设计.....	95
二、评价指标体系的建构.....	96
第三节 指标体系的信度与效度检验	98
一、信度检验.....	98
二、效度检验.....	101
第四节 指标体系的权重设计	103
一、指标体系权重计算方法.....	103
二、政府食品安全监管能力权重分析.....	104
第六章 政府食品安全监管能力的缺失分析	106
第一节 政府食品安全监管行为失范	106
一、食品安全监管体制低效.....	106
二、食品安全监管政策失灵.....	108
三、食品安全监管权力失衡.....	112
第二节 政府食品安全监管制度缺陷	116
一、食品安全监管法律制度不完善.....	116
二、食品安全溯源召回制度不健全.....	120
三、食品安全预警应急制度不完备.....	123
四、食品安全检验检测标准制度滞后.....	125
五、食品安全监管绩效评估制度不科学.....	128
第三节 政府食品安全监管机制不全	129

一、食品安全信息传递机制不顺.....	129
二、食品安全风险监测机制落后.....	130
三、食品市场准入机制门槛过低.....	132
四、食品安全信用机制不完备.....	133
五、食品安全社会参与机制不充分.....	134
第七章 政府食品安全监管能力的提升路径	137
第一节 转变政府食品安全监管理念	137
一、监管方式和监管效果的有机统一.....	137
二、权力约束和服务目标的最优匹配.....	137
三、内部整合和外部协调的均衡发展.....	138
第二节 规范政府食品安全监管行为	138
一、提高政府食品安全监管人员素养.....	138
二、重构政府食品安全监管职能部门.....	140
三、理顺政府食品安全监管权责关系.....	141
四、完善政府监管政绩考核指标体系.....	142
第三节 创新政府食品安全监管制度	143
一、健全食品安全监管法律法规.....	143
二、实施食品安全溯源召回制度.....	146
三、强化食品安全预警应急体系.....	149
四、完善食品安全监管标准体系.....	153
五、实行食品安全监管绩效评估.....	157
第四节 改善政府食品安全监管机制	158
一、畅通食品安全信息传递机制.....	158
二、构建食品安全评估监测机制.....	158
三、严格食品安全市场准入机制.....	160
四、建立健全食品安全信用机制.....	162
五、加强食品安全社会参与机制.....	165
第八章 结论与展望	171
一、总结与结论.....	171

二、可能创新点.....	172
三、不足与展望.....	172
附录.....	174
参考文献	179
致 谢.....	195

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

Chapter 1 Introduction	1
Section 1 Research Questions	1
1 Research Backgrounds.....	1
2 Research significance.....	3
Section 2 Literature Review	4
1 Research Reivew on Government Capacity	4
2 Research Reivew on Government Regulation	10
3 Research Reivew on Food Safety Regulation.....	16
4 Necessity of Further Study.....	24
Section 3 Concept Definition.....	25
1 Food Safety Regulation.....	25
2 Government Regulatory Capacity.....	27
Section 4 Research Design.....	27
1 Research Method	27
2 Technical Route.....	29
3 Frame Structure.....	30
Chpater 2 Components of Government Food Safety Regulatory Capacity	32
Section 1 Government Food Safety Regulatory Decision-making Capacity .32	
1 Inherent Characteristics of Government Food Safety Regulatory Decision-making Capacity.....	32
2 Specific Content of Government Food Safety Regulatory Decision-making Capacity	33
3 Operating Mechanism of Government Food Safety Regulatory Decision-making Capacity.....	35
Section 2 Government Food Safety Regulatory Executive Capacity	39
1 Inherent Meaning of Government Food Safety Regulatory Executive	

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”. Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库